C.D. Howe Institute
Institut C.D. Howe
e-brief

Un tendre assassin : l'adoption du projet de loi n° 30 met en péril l'avenir des régimes de retraite à prestations déterminées au Québec

Le 15 décembre 2006

Par Yvan Guillemette et William Robson

Les régimes de retraite à prestations déterminées occupent une place importante dans notre système de sécurité financière à la retraite. Au Québec, on en compte environ 900. Ceux-ci touchent plus de un million de travailleurs et de retraités et totalisent un actif de 70 milliards de dollars, soit près de 25 % du capital de retraite. Ces régimes sont cependant en difficulté. La législation et de récentes décisions des tribunaux ont rendu méfiantes plusieurs entreprises qui parrainent présentement un de ces régimes ou qui pourraient le faire. La plupart des régimes ont aussi été durement touchés par la baisse des taux d'intérêt à long terme, si bien qu'au 31 décembre 2004, près de 70 % des régimes étaient en déficit de solvabilité.

En réaction à ces réalités nouvelles, le gouvernement du Québec introduisait le projet de loi n° 30. Celui-ci avait pour objectif principal de resserrer les règles quand au provisionnement des caisses de retraite de façon à sécuriser les rentes des participants et des bénéficiaires. Le projet de loi n° 30 a été adopté à l'Assemblée nationale le 13 décembre. Malgré ses intentions louables, la loi menace d'étouffer les régimes à prestations déterminées, et pourrait ainsi faire plus de mal que de bien. Une mesure en particulier, la « règle du traitement équitable, » est particulièrement problématique. Une autre mesure, la provision pour écarts défavorables, devra être implémentée avec beaucoup de rigueur pour ne pas avoir le même effet d'étouffement.

Un des problèmes fondamentaux à la base de la disparition graduelle des régimes de retraite à prestations déterminées ces dernières années est le traitement asymétrique des déficits et excédents auquel se heurtent les promoteurs de ces régimes. Si dans la plupart des cas les promoteurs sont responsables du provisionnement de tout déficit de leur régime, le rapport de force entre employés et employeurs signifie cependant qu'ils doivent souvent partager tout excédent avec les participants, lors de la dissolution d'un régime ou du retrait de l'excédent d'actif d'un régime en cours d'existence. Cette asymétrie dans le traitement des déficits et des excédents a conduit de nombreux promoteurs à adopter des

politiques de provisionnement minimal, ce qui, de concert avec les fluctuations des marchés, a pour effet de rendre plus volatile la situation financière des régimes.

Pour tenter de corriger cette situation, la nouvelle loi exige qu'une caisse de retraite comporte une provision pour écarts défavorables (PED) couvrant adéquatement les risques associés aux fluctuations des marchés. Autrement dit, les régimes devraient avoir une marge de sécurité en plus d'être solvables à 100 %. La loi prévoit également que cette PED soit plus élevée pour les régimes qui s'exposent à davantage de risque sur les marchés, ce qui devrait entrainer un meilleur appariement entre les obligations et les actifs des régimes. Bien que la loi énonce le principe d'une PED qui varie en fonction du niveau de risque d'un régime, son fonctionnement dans les faits dépendra de règles administratives qui ne sont pas encore écrites, et qui ne seront pas simple à écrire. Les actifs qui permettraient aux régimes de retraite d'arrimer leurs portefeuilles d'investissements à leurs obligations de façon précise sont rares et n'existent certainement pas encore en assez grande quantité pour que tous les régimes puissent en posséder. De plus, les risques auxquels s'exposent les régimes faute d'un arrimage parfait entre actifs et obligations — en possédant plus d'actions, d'actifs réels comme des infrastructures ou des immeubles, ou des produits financiers dérivés par exemple — ne sont pas bien compris par les gestionnaires de régime et encore moins par les législateurs. L'obligation d'accumuler une PED fera augmenter le coût des régimes, et pour que les bénéfices de cette règle en vaillent le coût, les règles administratives devront être précises et détaillées. Voilà une tâche difficile, surtout quand la transparence, la simplicité et la permanence des règles sont si importantes pour la planification des rentes futures, des promesses à long terme qui ne peuvent pas facilement survivre à un cadre législatif instable.

Qui plus est, une autre mesure risque d'annuler l'effet de la PED et des autres mesures positives pour la sécurité des rentes prévues dans la loi. La « règle du traitement équitable » prévoit que « l'affectation de l'excédent d'actif d'un régime de retraite au financement d'une modification du régime devra se faire dans une perspective d'équité entre le groupe des participants actifs et celui des participants non actifs et des bénéficiaires du régime. » Cette mesure signifie par exemple que dans le cas d'un surplus actuariel de solvabilité au-delà de la PED, toute bonification des prestations jugée non équitable par au moins 30 % des membres d'un des groupes couverts par le régime fera l'objet d'une contestation. Étant donné que l'équité est une notion très subjective, les possibilités de mésentente sont évidemment très grandes. On peut penser par exemple à un litige entre les participants actifs à un régime et les retraités de ce même régime, ou encore entre différents groupes de retraités d'un même régime, qui souvent sont représentés par différents syndicats, chacun ayant bien sûr sa propre perception de ce qui constitue une modification « équitable. » Une première conséquence de cette mesure sera de décourager les employeurs de verser des cotisations supérieures au minimum requis, pour éviter d'avoir des surplus. La mesure va donc à l'encontre de l'objectif de la loi d'améliorer la sécurité des prestations.

Deuxième conséquence de cette mesure : dans le cas d'un surplus, les employeurs préfèreront prendre des congés de cotisations plutôt que de proposer une bonification des rentes et ainsi risquer de provoquer un litige. C'est certainement le conseil que les experts en régimes à prestations déterminées prévoient déjà offrir à leurs clients vu l'adoption du projet de loi. La mesure

n'atténue donc en rien le problème d'asymétrie dans l'utilisation des excédents énoncé plus haut; elle l'aggrave, même.

Il est important de garder en tête que dans le secteur privé, les régimes à prestations déterminées sont à participation volontaire. Par conséquent, une des conditions essentielles à leur pérennité et à leur essor, c'est que l'ensemble des parties concernées puissent y trouver leur intérêt. Tous ont intérêt à assurer un meilleur provisionnement des régimes de retraites, une plus grande sécurité des prestations et une flexibilité accrue pour les employeurs. Or, malgré son nom, la « règle du traitement équitable » est tout à fait contraire à ces trois objectifs. Elle ajoute à l'incertitude que subissent actuellement les promoteurs de régimes, accentue les pressions sur ces derniers pour bloquer l'accès des régimes de retraite à prestations déterminées aux nouveaux employés et amènera sans doute certains répondants à vouloir mettre fin aux régimes déjà existants. D'autres employeurs qui envisagent aujourd'hui d'établir un régime de retraite opteront plutôt pour un régime à cotisations définies.

Dans leur ensemble donc, les modifications amenées par l'adoption du projet de loi n° 30 vont à l'encontre de l'un de ses objectifs premiers, un objectif désirable, soit d'assurer la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées. Sans une attention particulière aux règles entourant l'administration de la PED et une remise en question du bien-fondé de la « règle du traitement équitable, » la loi pourrait bien s'avérer le tendre assassin des régimes de retraite à prestations déterminées au Québec.

Ce *e-brief* est une publication de l'Institut C.D. Howe. La révision de texte a été faite par André Larose. Pour plus d'information, contactez **Yvan Guillemette**, analyste de politique, ou **William Robson**, président et directeur général, Institut C.D. Howe, (416) 865-1904, courriel cdhowe@cdhowe.org. Le e-brief est disponible à www.cdhowe.org.

Il est permis de reproduire ce texte, à condition que son contenu ne soit pas modifié et que la référence soit indiquée comme il se doit.